L'objectif de valeur constitutionnelle dit de clarté et d'intelligibilité de la loi et la protection des droits et libertés fondamentaux

Introduction :

La notion d'objectif à valeur constitutionnelle est apparue au début des années 80 ; la première utilisation officielle de l'expression figure dans la décision du Conseil constitutionnel 82-141DC du 27 juillet 1982 relative à la loi sur la communication audiovisuelle. Ces objectifs sont des règles ou principes fondés sur les textes dont le Conseil constitutionnel énonce ou rappelle la valeur, ce sont donc des normes constitutionnelles implicites issues des nécessités de l'ordre social. Plusieurs auteurs (dont Bertrand Faure) les qualifient de normes de conciliation (entre le pouvoir du législateur et l'étendue des droits et libertés fondamentaux) et de normes de contrôle (du Conseil constitutionnel sur l'activité législative). En fait, ce sont des buts à atteindre, des lignes de conduite pour le législateur, pas l'énoncé d'un comportement précis à suivre ; néanmoins, l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi apparaît comme être plus que ça.
Selon l'auteur précité, « les objectifs empruntent aux principes généraux par leur degré élevé de généralisation, ils ressemblent aux *Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* par leur origine textuelle, leur esprit social les rapproche des *Principes particulièrement nécessaires à notre temps* et ils s'assimilent aux droits fondamentaux par leur pouvoir de conciliation.
Pourtant, si la théorie des objectifs de valeur constitutionnelle emprunte à toutes ces catégories, elle ne se fond dans aucune complètement. »

C'est une notion large permettant à la fois d'y faire entrer une multitude d'éléments et de pouvoir faire évoluer ceux-ci en fonction des besoins. Des éventuelles classifications sont envisageables en fonction du caractère implicite ou explicite des objectifs de valeur constitutionnelle (c'est-à-dire en fonction de la référence implicite ou explicite à la Constitution) ou selon qu'ils relèvent de l'ordre public ou des droits sociaux et/ou économiques.
Il semblerait que ces objectifs aient un rang infra-constitutionnel (sorte de droit dérivé de la Constitution et donc inférieur) et supra-législatif (ce qui ne pose pas de problème ici) tout du moins c'est ainsi que le conçoivent certains et notamment Bertrand Faure.

L'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité a la particularité d'avoir subi l'influence du droit communautaire (arrêts Kruslin et Huvig du 24 avril 1990) ; en fait, ces arrêts ont aussi trait à l'accessibilité et à la prévisibilité de la loi mais nous verrons que ces quatre notions sont très proches et quasi-indissociables.
C'est dans la décision du Conseil constitutionnel 98-401DC du 10 juin 1998 relative à la loi sur les 35h que la clarté de la loi est évoquée et dans la 99-421DC

du 16 décembre 1999 relative à une loi de codification par voie d'ordonnances que l'est l'intelligibilité (ainsi que l'accessibilité). Rappelons que l'intelligibilité signifie que quelque chose peut être compris, plus particulièrement par l'intelligence (*intellegibilis* en latin) humaine.

Pourquoi la protection des droits et libertés fondamentaux passe-t-elle nécessairement par la clarté de la loi ?
En vertu de l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques […]». Par conséquent, il apparaît comme normal que la loi soit accessible et compréhensible par tous, tout du moins par les individus visés par elle.

Avant de voir comment l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de loi est en réalité une véritable contrainte constitutionnelle pour le législateur (II), nous allons d'abord tenter d'expliquer pourquoi la compréhension de la loi est essentielle à la protection des droits et libertés fondamentaux (I).

I) La compréhension de la loi, « une connaissance nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis »

Il convient ici de reprendre le considérant 13 de la décision du Conseil constitutionnel 99-421DC du 16 décembre 1999 : « (considérant) que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la "garantie des droits" requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5 aux termes duquel "tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut-être empêché, et nul ne peut-être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas." »
Cette compréhension est donc nécessaire à deux titres ; en effet, elle permet aux individus de satisfaire l'adage « Nul n'est censé ignorer la loi » par la connaissance des limites imposées à leurs droits et libertés fondamentaux(A) et elle leur permet de faire respecter l'étendue de ceux-ci et de les défendre (B).

A. Une nécessité à la satisfaction de l'adage « Nul n'est censé ignorer la loi »

Cet adage est lui-même d'une clarté dont on ne peut douter ; il signifie que chacun doit connaître le droit ou tout du moins est supposé le connaître. Or, comment cela est-il possible si l'on est dans l'incapacité de le comprendre ? Un individu doit-il ou peut-il être

sanctionné parce qu'il ne comprend pas quelles sont les limites de ces droits et libertés ? Il est certes évident qu'il ne peut pas prétendre ne pas savoir lorsqu'il sait et se cacher derrière cette excuse pour échapper à la loi car, dans cette configuration, il en irait de sa responsabilité et ce mensonge n'empêcherait en aucun cas l'application de la loi et pourrait être sanctionné. En fixant cet objectif, le Conseil constitutionnel a permis au droit de protéger ceux qui l'ignore, c'est-à-dire qu'il a fait de la compréhension de la loi la condition *sine qua none* pour qu'elle soit applicable.

De plus la connaissance de la loi, qui passe nécessairement par sa compréhension, permet de satisfaire au principe d'égalité devant la loi énoncé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (DDHC). Ce principe est d'ailleurs mis en lumière par John Rawls (1921-2002) ; en effet, selon lui, il y a deux principes de la justice dont le premier est que « chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés de base égales pour tous qui soit compatible avec le même système pour les autres » et il énonce qu' « il est essentiel d'observer que l'on peu établir une liste de ces libertés de base. Parmi elles, les plus importantes sont les libertés politiques (droit de vote et d'occuper un poste public), la liberté d'expression, de réunion, la liberté de pensée et de conscience ;la liberté de la personne qui comprend la protection à l'égard de l'oppression psychologique et de l'agression physique (intégrité de la personne) ; le droit de propriété personnelle et la protection à l'égard de l'arrestation et de l'emprisonnement arbitraires, tels qu'ils sont définis par le concept de l'autorité de la loi. Ces libertés doivent être égales pour tous d'après le premier principe. » Pour lui, ce principe « exige l'égalité dans l'attribution des droits et des devoirs de base.» (*Théorie de la justice*, 1971). Il énumère ici un certain nombre de droits et libertés fondamentaux toujours protégés au jour d'aujourd'hui en les plaçant sous l'égide de l'égalité devant la loi. Nous pourrions aussi citer Thomas Hobbes (1588-1679) selon lequel il existe des abus du langage dont celui de « la signification flottante des mots » (*Léviathan*, 1651).

Par conséquent, la loi doit être comprise et elle doit l'être par tous, tout du moins par ses destinataires et, pour que tous soient égaux devant elle, elle doit être accessible, claire, intelligible et précise. Sans cela, il est impossible pour un individu de défendre et protéger ses droits et libertés.

B. La protection des droits et libertés fondamentaux par leur connaissance

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » pendant que la combinaison des articles 4 et 5 de la DDHC implique que seule la loi

peut fixer, « aux droits naturels » des limites (nécessaires) et que ce qui n'est pas interdit par elle est permis. Il résulte donc de ces dispositions que le législateur a la responsabilité et la tâche de dire ce qui est un droit (ou une liberté) fondamental et ce qui ne l'est pas. Les libertés essentielles qui peuvent être protégées sont donc des libertés définies.

Pour qu'un individu puisse défendre ces droits, il est indéniable qu'il doive en avoir une compréhension intelligible. En effet, comment pourrait-il les protéger sans les comprendre, les cerner et en connaître l'étendue ? Le législateur ne peut créer d'obligations ou de droits sans que les destinataires n'aient conscience de ce qui leur est imposé ou permis. Il n'y a pas de protection possible s'il n'y a pas de connaissance c'est-à-dire de compréhension.

Par exemple, quel est le domaine de la liberté individuelle ? Jusqu'à quel point la fouille des véhicules est-elle permise? Comment un individu peut-il savoir s'il peut invoquer cette liberté si elle est restreinte par la loi de façon incertaine, imprécise, incompréhensible ou s'il n'a pas accès à celle-ci ? Si la loi n'est pas compréhensible sur ce qu'elle vise, elle ne peut pas l'être sur ce qu'elle ne vise pas, autrement dit l'individu qui ne sait pas ce qui est interdit se trouve « dans une situation analogue à celle où tout serait interdit » comme l'ont relevé Marie-Anne Frison-Roche et William Baranès.

L'article 4 de la DDHC de 1789 est très clair : les limites à la liberté sont fixées par la loi et comment les connaître et donc les protéger si les lois ne sont ni claires, ni accessibles, ni précises, ni compréhensibles ? Pour le Conseil constitutionnel, c'est impossible (décision 99-421DC).

Le Conseil a d'ailleurs réaffirmé plusieurs fois cette jurisprudence comme par exemple dans sa décision 2000-435DC du 7 décembre 2000 relative à la loi d'orientation pour l'outremer : « Considérant que les limites ainsi apportées par l'article 14 [de ladite loi] à la liberté d'entreprendre ne sont pas énoncées de façon claire et précise ; qu'il y a lieu par suite de déclarer cet article contraire à l'article 34 de la Constitution »

L'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi a donc pour fonction de garantir des droits et libertés fondamentaux substantiels mais il constitue aussi une contrainte constitutionnelle que le législateur doit respecter.

II) L'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi, une contrainte constitutionnelle pour le législateur

En élevant la clarté et l'intelligibilité de la loi au rang d'objectif à valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel a opéré une constitutionnalisation d'une nouvelle composante de la sécurité juridique (A) après s'être inspiré de la jurisprudence communautaire mais il a aussi fixé ce qui semblerait être une

obligation de résultat (B) et, de ce fait, a probablement donné une nouvelle dimension à cette catégorie de règles (qui correspondait auparavant à une ligne de conduite à suivre) et à sa fonction de « quasi législateur ».

A. La constitutionnalisation d'une nouvelle composante de la sécurité juridique

La sécurité juridique est l'un des fondement essentiels du droit et comporte de multiples facettes auxquelles viennent de s'ajouter la clarté et l'intelligibilité de la loi. Ces deux derniers caractères ajoutés à la prévisibilité et à l'accessibilité de la loi correspondent à ce que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) appelle la « qualité de la loi ». Cette qualité est essentielle pour que le droit soit effectif et pour qu'il y ait sécurité juridique ainsi qu'accès au droit.

Pour ce qui est de la clarté, une évidente influence mais aussi une leçon communautaires sont à relever ; en effet, la CEDH posait ce principe dans les arrêts Kruslin et Huvig du 24 avril 1990.Dans le premier de ces arrêts, La CEDH déclare que « les écoutes et autres formes d'interception des entretiens téléphoniques représentent une atteinte grave au respect de la vie privée et de la correspondance. Partant, elles doivent se fonder sur une "loi" d'une précision particulière. L'existence de règles claires et détaillées en la matière apparaît indispensable […] » ; elle ajoute que « le droit français, écrit et non écrit, n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré ». Cette jurisprudence met donc en avant le principe de clarté de la loi mais aussi celui de la prévisibilité (en passant par l'accessibilité).
Dès 1993, le Conseil constitutionnel reconnaît l'exigence de clarté mais sans lui donner de fondement constitutionnel (décision 93-322DC) et c'est en 1998 qu'il la reconnaît expressément (décision 98-401DC du 10 juin 1998)

En ce qui concerne l'intelligibilité de la loi, le Conseil l'a révélée dans sa décision 99-421DC du 16 décembre 1999. La question qui se pose alors est de savoir ce qu'est une loi intelligible. Dans le sens courant, l'intelligibilité (du latin *intellegibilis* signifiant intelligence) se dit d'une chose qui peut être connue par l'intelligence humaine. Par conséquent une loi possédant cette qualité est celle qui peut-être comprise par l'être humain ; cependant, il convient de préciser que la loi n'a besoin d'être comprise que par ses destinataires ou tout du moins par un « type moyen du destinataire concerné » selon l'expression de Marie-Anne Frison-Roche et William Baranès.
Le Conseil constitutionnel fonde entre autre cette décision sur l'article 16 de la DDHC de 1789 selon lequel la garantie des droits doit être assurée, or cette garantie n'est possible que si la sécurité juridique existe.

Cette sécurité juridique est essentielle pour le Conseil et il le rappelle dans une décision récente (décision 2003-475DC du 24 juillet 2003

relative à la loi portant réforme de l'élection des sénateurs) : « le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la loi [NB : article 34 de la Constitution], et l'objectif de valeur constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, lui impose, afin de prévenir les sujets de droit à une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. »
Les rédacteurs de la DDHC eux-mêmes étaient animés par la volonté d'assurer la sécurité juridique par la clarté, l'accessibilité et la compréhensibilité ; c'est ce qui découle du préambule de la Déclaration selon lequel les réclamations des citoyens sont fondées désormais sur des « principes simples et incontestables ».

La question essentielle qui s'impose à nous est la suivante : la sécurité juridique des individus (et plus précisément par rapport à leurs droits et libertés fondamentaux) pourrait-elle être assurée si la "qualité de la loi" est absente ? La réponse à cette question est négative. Un individu ne peut pas connaître cette sécurité sans que les textes législatifs lui soient accessibles, clairs, précis et surtout compréhensibles. C'est pourquoi l'on peut dire que l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi peut être perçu comme une obligation de résultat pour le législateur.

B. La clarté et l'intelligibilité de la loi, une obligation de résultat

Il convient ici de rappeler que l'article 34 de la Constitution donne compétence à la loi pour définir les droits et libertés fondamentaux comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision 93-329DC du 13 janvier 1994. Cependant, cette prérogative est désormais encadrée comme nous l'avons vu précédemment. La loi doit être intelligible afin d'être accessible et accessible pour rendre le droit effectif. Si le législateur veut voir ses textes se concrétiser, il faut que ceux-ci soient abordables par leurs destinataires.
Cet objectif peut être qualifié d'obligation de résultat dans le sens où le législateur ne peut pas l'utiliser en tant que norme de conciliation c'est-à-dire q'il ne peut pas se cacher derrière lui pour limiter une liberté comme il pourrait le faire avec l'objectif de sauvegarde de l'ordre public par exemple. Le législateur doit respecter les objectifs de valeur constitutionnelle car au-dessus de lui se trouve l'épée de Damoclès de la censure du juge.
Le législateur a d'ailleurs tiré un enseignement des décisions du Conseil constitutionnel car il s'impose dans la loi du 12 avril 2000 relative à l'accès aux règles de droit l'organisation d'un « accès simple aux règles de droit » ainsi qu'une « mise à disposition et une diffusion des textes ». Cette loi combinée aux dites décisions s'interprète bel et bien comme une contrainte, une obligation de résultat.

En édictant un objectif d'une telle pression, l'on pourrait peut-être même dire qu'il sort de ses compétences afin de revêtir la casquette de législateur.

Comme nous l'avons vu la loi se doit d'être claire, précise, accessible et compréhensible ; cependant le Conseil constitutionnel n'a pas poussé les choses jusqu'à dire qu'elle devait être totalement dépourvue de complexité, qui plus est, certaines matières impliquent nécessairement un certain degré de technicité et donc de complexité. Le secrétaire général du Conseil constitutionnel a d'ailleurs précisé que le texte de loi devait être compréhensible par les destinataires de celui-ci « compte tenu de leur degré de connaissance juridique et technique ». Cette déclaration intervenait dans le cadre d'une décision du Conseil relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (décision 2000-437DC du 19 décembre 2000). Dans cette décision, le Conseil retient que la loi en cause « énonce de façon précise les nouvelles règles de financement qu'elle instaure » et que « le surcroît de complexité introduit par la loi déférée n'est pas à lui seul de nature à la rendre contraire à la Constitution ». En effet, cette loi s'adresse à des spécialistes aptes et qualifiés pour la comprendre et sa précision est suffisante ; par conséquent, sa constitutionnalité n'est pas en cause
Une autre décision du 18 juillet 2001 vient confirmer la position du Conseil constitutionnel (décision 2001-447DC) en énonçant que la complexité de la loi n'était pas à elle seule de nature à la rendre contraire à la Constitution et ce « pour réelle qu'elle soit ». Ce qui résulte de ces deux décisions est donc que c'est l'incohérence des dispositions législatives qui est sanctionnée et non la complexité en elle-même.

Pour que la loi soit efficace, il faut que ses destinataires la comprennent et leurs différents niveaux de connaissance doivent être pris en compte pour déterminer si le texte est à leur portée, s'il est assez clair et précis, autrement dit s'il répond à l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi. Cela apparaît comme logique. Il existe néanmoins deux cas dans lesquels la complexité pourrait être source d'inconstitutionnalité de dispositions législatives : la non justification de celles-ci ou si des incertitudes en résultent.
Cependant, rappelons ici qu'un individu ne peut pas échapper à la loi sous prétexte qu'il ne la comprend pas si ce n'est pas effectivement le cas.

En conclusion, le législateur doit faire des textes qui soient abordables par les personnes visées ; il a cette obligation mais cette dernière ne le contraint pas à ce que toutes les « personnes d'intelligence moyenne » comprennent la loi comme l'a retenu la Cour suprême canadienne.

Cette obligation est une composante de la sécurité juridique qui est absolument nécessaire pour que les individus puissent comprendre leurs droits et libertés et qu'ainsi ils puissent les défendre.
Sans clarté et sans intelligibilité, pas de compréhension, sans compréhension, pas de délimitation des droits et libertés fondamentaux et sans une telle délimitation pas de protection possible.

Bibliographie sommaire :

- Bertrand Faure, « Les objectifs de valeur constitutionnelle, une nouvelle catégorie juridique ? » , Revue française de droit constitutionnel 1995 p 47
- Marie-Anne Frison-Roche et William Baranès, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », D.200, p361-368
- Dictionnaire de droit constitutionnel

Jurisprudence :

- Jurisprudence du Conseil constitutionnel (99-419 du 9 novembre 1999 ; 99-421 du 16 décembre 1999 ; 99-423 du13 janvier 2000 ; 2003-475 du 24 juillet 2003 …)
- Jurisprudence de la CEDH (arrêt Kruslin du 24 avril 1990, D. 1990)